

La régulation par les standards ISO

François-Xavier Dudouet

Docteur en science politique, coordinateur de l'ACI : « La normalisation en matière de technologies de l'information et de la communication » (LASP, UMR 7026)

Delphine Mercier

Chargée de recherche au CNRS (LEST, UMR 6143)

Antoine Vion

Maître de conférences en science politique, Université de la Méditerranée (LEST UMR 6143)

INTRODUCTION

Des appareillages électriques, en passant par les bilans comptables jusqu'aux technologies de l'information et de la communication, rares sont les secteurs économiques qui ne soient pas soumis à des normes dites techniques. Les normes techniques, dont les normes ISO sont certainement les plus connues (notamment ISO 9000 et 14000), sont des standards de production qui ont pour but d'améliorer la qualité, la sécurité ou la comptabilité de biens et de services. De fait, si ces normes passent souvent pour un objet obscur et complexe engageant les quelques initiés des domaines concernés, elles n'en demeurent pas moins un véritable processus de régulation économique à l'échelle mondiale. Le terme ISO est polysémique puisqu'il désigne aussi bien l'organisation internationale (International Organization for Standardization) au sein de laquelle sont adoptés les standards que les normes elles-mêmes. Créée en 1946, à la suite de la Fédération internationale des associations nationales de normalisation, l'ISO présente une structure fédérative regroupant les agences nationales de 148 pays. Le nombre impressionnant de normes publiées (13 700 depuis 1947) tend à attester de l'importance de ces dispositions pour les secteurs économiques concernés.

A l'heure des débats sur la mondialisation, il peut être intéressant de se pencher sur une entreprise de régulation internationale qui, loin de réactiver des oppositions classiques (libéralisme économique contre régulation ou intérêts privés contre autorité publique), semble, au contraire, réaliser un syncrétisme original. Les politiques de normalisation internationale mettent en relation une multitude d'acteurs publics et privés : organisations internationales, administrations nationales, agences, centres de recherches, entreprises, associations, etc. Cette diversité d'acteurs n'épuise cependant pas la notion de politique publique, mais incite à la concevoir sous un nouveau jour, qui soit susceptible d'en faire ressortir tant l'originalité des formes que la portée effective dans les cas qui nous intéressent.

Dans la contribution sans doute un peu trop dense que nous présentons ici, nous aimerions à la fois interroger les entrées classiques d'analyse de ces politiques, et proposer une démarche d'analyse un peu différente, basée sur l'idée de format empruntée à Rémi Barbier, et de monopolisation des formats. Ce cadre d'analyse permet de saisir à la fois les modalités d'élaboration des prescriptions et la mise à l'épreuve de ces prescriptions dans les situations de travail qui les opérationnalisent.

François Xavier Dudouet (LASP), Delphine Mercier (LEST), Antoine Vion (LEST)

PARTIE 1. LA REGULATION PAR LES STANDARDS : INTERETS ET LIMITES DES ENTREES CLASSIQUES

Pour entrer plus avant dans cette question, il convient d'abord de bien cerner les entrées habituellement privilégiées par les chercheurs. Il nous semble que trois entrées principales ont été jusqu'ici proposées : l'entrée par les normes, l'entrée par les acteurs régulateurs, l'entrée par les dynamiques compétitives.

L'entrée par les normes

Olivier Borraz a, récemment, essayé de penser le travail de normalisation comme une forme dépolitisée de l'action publique¹, faisant ainsi un écho bienvenu aux travaux réalisés par les membres du Stockholm Center for Organizational Research (Score) depuis de nombreuses années. Les chercheurs du SCORE développent une approche néo-institutionnaliste marquée par les travaux de Powell et DiMaggio d'une part, Meyer d'autre part. Ils tentent de montrer comment les normes techniques participent d'une nouvelle forme de régulation internationale dans laquelle les Etats ne seraient plus forcément l'acteur central.

L'analyse des politiques de standardisation a ainsi fait l'objet d'une large enquête, très ambitieuse, dont est notamment issu l'ouvrage *A World of Standards*². Les auteurs proposent dans cet ouvrage une typologie des normes distinguant le *standard*, la *norm* et la *directive*. Si on met de côté la *norm* qui, dans les sciences sociales anglo-saxonnes, désigne plutôt des communautés de valeurs d'origine diffuse (ce que nous appellerions mœurs ou normes communautaires ou traditionnelles), on retrouve dans la caractérisation de la *directive* et du *standard* l'exacte mise en forme de l'opposition entre régulation publique et régulation privée. Alors que la *directive* d'inspiration publique à valeur d'obligation et s'impose aux acteurs concernés, le *standard*, produit par la *société civile*, est volontaire et n'a pas force d'obligation. Le *standard* aurait cet avantage par rapport à la *directive* qu'il laisserait l'acteur libre d'entrer ou non dans l'espace de régulation qu'il définit. Il en tirerait une part substantielle de sa légitimité, puisque l'acteur serait à tout moment libre d'accepter ou de refuser le standard, selon un modèle philosophique contractualiste plutôt angélique, qui permet d'entretenir l'opposition entre régulation étatique et régulation privée.

On peut opposer, au moins, trois critiques majeures à cette typologie :

- la force d'obligation d'une règle, que ce soit un standard ou une directive, ne repose pas uniquement dans la possibilité de sanction juridique
- l'absence de réflexion sur les structures hiérarchiques cachées qui peuvent très bien intervenir dans un processus de standardisation contribue à nuancer le caractère volontariste d'adoption du standard,
- la distinction entre directive et standard n'est dans les faits que formelle, l'une appelant bien souvent l'autre au point que leur différenciation devient plus un obstacle épistémologique qu'une avancée heuristique.

Premièrement, il serait illusoire d'apprécier la force des normes en fonction de leur caractère juridique ou de l'intention déclarée d'en faire une règle obligatoire. L'acception

¹ BORRAZ O., « Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique » in LASCOUTES P. ; LE GALES P. (dir.) , *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004.

² BRUNSSON N. ; JACOBSON B. ; and associates, *A World of Standards*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

d'une règle ne peut se fonder uniquement sur le degré de contrainte prévu par les producteurs, contrairement à ce que continuent de croire les tenants du positivisme juridique. Le droit international est émaillé de dispositions qui n'ont jamais été respectées ou de normes enfreintes chaque jour. Si les textes sur les drogues sont aussi bien respectés, cela n'est pas attribuable à la valeur juridique de leurs dispositions, mais, comme il a déjà été démontré³, à la structure politico-économique particulière de l'offre licite des drogues. De même, le fait que la plupart des standards soient des règles soumises à l'acceptation volontaire ne signifie pas qu'elles aient, *a priori*, un faible degré de contrainte. L'acceptation volontaire n'est pas synonyme de libre arbitre, ni forcément d'une adhésion rationnelle, établie sur la base d'un calcul coût/bénéfice. Les raisons qui poussent des acteurs à adopter une norme relèvent parfois du simple réflexe de « faire comme tout le monde » ou encore de la conviction que la norme adoptée est effectivement une garantie de meilleure qualité, mais plus sûrement de la nécessité économique de « se mettre à la norme », soit pour suivre l'évolution conséquente des pratiques de consommation, soit pour bénéficier d'un instrument de légitimation dans la redéfinition d'une stratégie d'entreprise⁴.

Deuxièmement, l'absence de contrainte objective de type juridique, n'implique pas comme nous l'avons souligné précédemment l'absence de toute contrainte, notamment de nature hiérarchique. Il suffira d'évoquer les demandes faites par les entreprises à leur fournisseurs pour être en conformité avec telle ou telle norme pour comprendre que la contrainte n'a pas besoin d'être juridique pour se déployer dans toute son ampleur. Des rapports de domination informelle, dans le sens non régulé par l'Etat, peuvent amplement suffire, tout spécialement quand ils sont de nature économique.

Troisièmement, la distinction entre standards et directives n'est, dans les faits, absolument pas garantie : les deux tendent à s'interpénétrer fréquemment et à s'appeler mutuellement. L'un des exemples les plus manifestes est certainement les nouvelles règles de compatibilité (IFRS) que les entreprises doivent adopter en 2005 selon le règlement européen (CE) n°1606/2002. Ces règles qui ont valeur d'obligation sont la reprise assumée comme telle des standards proposés par l'*International Accounting Standards Board* (IASB).⁵ En ce cas, la distinction entre *standard* et *directive* n'est absolument pas opérationnelle. Inversement le travail de standardisation peut venir en aval d'un dispositif juridique. On peut citer à cet égard l'harmonisation des pratiques en matière de contrôle des drogues sur le plan national. L'efficacité des conventions internationales sur les drogues reposent, en effet, en grande partie sur des savoirs faire pratiques homogénéisés (nomenclatures statistiques, pureté des produits, organisation administrative de contrôle) qui ont été diffusés en dehors de toutes contraintes juridiques et qui relèvent de ce fait de la définition du standard que proposent *A World of Standard*.

Envisager les normes d'après leur source (autorité publique ou arène privée ou semi-privée), leur force de contrainte juridique, ou encore le caractère volontaire ou non de leur adoption relève plus d'une distinction idéologique que d'un examen sérieux des raisons pour lesquels une norme est adoptée, diffusée et mise en œuvre. En effet, avancer que les standards sont plus efficaces parce que volontaires n'est qu'une manière de promouvoir un mode de régulation (celui des grandes entreprises) au détriment d'un autre (celui des autorités publiques) sans que la garantie d'absence de contraintes n'ait été à un quelconque moment démontrée.

³ DUDOUET FX, *Le Contrôle international des drogues*, Thèses de 3^{ème} cycle, Université Paris X Nanterre, 2002.

⁴ Voir, par exemple, Kleinmeyer J., "Standardisation as a Tool for Strategic Management" in W. Hesser (ed.) *From Company Standardisation to European Standardization*, Hamburg: Universität der Bundeswehr, 1995.

⁵ Kristina Tamm Hallström évoque, d'ailleurs, très clairement, comment l'IASB entretient des liens étroits avec les instances de l'Union européenne pour « faire passer » ses standards.

L'entrée par les acteurs régulateurs

Ce serait toutefois caricaturer la position des chercheurs du SCORE que de la limiter à leur typologie des normes. Ces chercheurs font en effet apparaître l'existence d'une véritable entreprise internationale de régulation par les standards, qui sans être homogène, ni organisée autour d'un centre, n'en est pas moins source de coordination sociale⁶. D'autres travaux, comme ceux de Jacint Jordana et de David Lévy-Faur⁷ ont ainsi essayé de rendre compte chacun à leur manière de la diffusion mondiale du modèle des agences nationales de régulation dans certains secteurs-clés. En Europe, la question des itinéraires professionnels des membres des agences et de leur degré de dépendance à l'égard des autorités politiques est travaillée depuis quelques années par Mark Thatcher⁸ à propos des télécommunications. Thibault Daudigeos⁹, quant à lui, compare les débats et les processus de décision à propos de la RSE dans les agences française (AFNOR) et anglaise (BSI).

Notons qu'à l'exception des travaux de Kristina Tamm Hallström¹⁰, l'entrée par les acteurs a le plus souvent été appréhendée de façon comparative à partir de contextes nationaux de régulation. Cette approche par les contextes nationaux de régulation a le mérite de prendre en compte la persistance de différences, tant en ce qui concerne la saisie des objets que les types de prescriptions qui les visent. Rendre isomorphe ne signifie pas rendre similaire, contrairement à ce qu'une vulgate de l'homogénéisation exprime parfois. On peut très bien appliquer aux objets la définition de l'isomorphie comme projection définie par Goodman à propos des langages de l'art. Comme nous le dit Roger Pouivet : « L'isomorphie est une relation de projection. Au lieu de définir celle-ci en fonction d'une forme commune comprise comme une distribution identique d'éléments dans deux structures « en miroir », nous la considérons comme première et nous disons : la relation de projection est la condition de possibilité de l'isomorphie. Ainsi, pour qu'il y ait isomorphie, il faut et il suffit que l'on puisse projeter une structure sur l'autre indépendamment de l'identité de leurs éléments. (...) C'est à un critère négatif qu'il faut avoir recours pour définir l'isomorphie : sont isomorphes deux structures que rien n'empêche de se substituer à l'autre. (...) Les considérations d'identité ne peuvent apparaître qu'après cette projection et comme une exigence supplémentaire. »¹¹ (Pouivet, 1992, pp-125-127). Dans la mesure où le travail de normalisation consiste précisément à organiser la substituabilité et/ou la compatibilité des objets, il n'est pas rare que ces considérations d'identité ne soient jamais posées comme une exigence supplémentaire.

Quelle que soit la pertinence de cette démarche comparative, une recherche spécifique sur ceux qui élaborent les normes devrait nous informer, non seulement sur les enjeux qu'elles recouvrent, mais aussi sur les nouvelles formes du multilatéralisme. Les standards ne sont pas adoptés par n'importe qui, ni n'importe où. S'il existe depuis une trentaine d'années une forte inflation des agences de standardisation et de ce fait une rude compétition entre

⁶ Voir ici encore BRUNSSON N. ; JACOBSON B., (ed.), *A World of Standards*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

⁷ JORDANA J.; LEVI-FAUR D. (ed.), *The Politics of Regulation : Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edward Elgar and the CRC Series on Regulation, the University of Manchester, 2004.

⁸ THATCHER M., "The Commission and national governments as partners : EC Regulatory expansion in telecommunications, 1979-2000 " in *Journal of European Public Policy*, vol. 8 (4), 2001.

⁹ DAUDIGEOS T., « La RSE: un nouveau front pionnier pour les instituts nationaux de normalisation : Comparaison des travaux de normalisation français et anglais » in *Instruments d'action publique et technologie de gouvernement*, colloque tenu à Science-po Paris les 20 et 21 décembre 2004.

¹⁰ Cf infra

¹¹ POUIVET R. (Dir.), *Lire Goodman*, Combas, Ed de l'éclat, 1992.

elles¹², il n'en demeure pas moins que l'élaboration et l'adoption des standards se font dans un cadre institutionnel relativement limité et regroupant un nombre restreint d'acteurs, que l'on retrouve bien souvent d'une agence à une autre. L'examen de ces agences et des individus qui les font vivre est très révélatrice de cette interpénétration des sphères publiques et privées. Nous en donnons quelques exemples.

L'ISO est certainement la plus emblématique de ces agences de standardisation, notamment en raison du nombre de secteurs économiques couverts, qui en fait l'agence la plus généraliste en la matière. La structure institutionnelle de l'ISO est très intéressante. Sont membres de l'organisation et participent de ce fait à l'adoption des standards, non les Etats en tant que tels mais les agences nationales de normalisation. Nous sommes donc dès le départ dans une situation hybride où les Etats ne sont pas directement représentés, mais dont les frontières politiques servent à désigner les membres. Lorsqu'on s'intéresse ensuite au statut juridique des agences nationales, certaines sont des confédérations privées d'acteurs économiques comme aux Etats-Unis, d'autre sont des administrations publiques au sens plein du terme, d'autres encore sont des organismes mixtes comme l'Afnor en France ou représentants de l'Etat côtoient représentants des associations professionnelles. Cette structure hybride est particulièrement bien reflétée dans la définition que l'ISO donne d'elle-même :

« L'ISO occupe néanmoins une position privilégiée entre les secteurs public et privé. La raison tient à ce que l'ISO compte dans ses membres de nombreux instituts faisant partie de la structure gouvernementale de leur pays ou mandatés par leur gouvernement et d'autres organismes issus exclusivement du secteur privé, établis par des partenariats d'associations industrielles au niveau national. [...] L'adoption des normes] est réalisée par des accords consensuels entre les délégations nationales représentant tous les partenaires économiques concernés - les fournisseurs, utilisateurs, responsables gouvernementaux de réglementation et d'autres groupes d'intérêt, tels que les consommateurs. »¹³

Cette manière de se présenter n'est pas propre à l'ISO, on la retrouve dans des organisations plus spécifiquement inter-gouvernementales comme l'Union internationale des télécommunication (UIT) :

« L'UIT, dont le siège est à Genève, est une organisation du système des Nations unies au sein de laquelle les Etats et le secteur privé coordonnent les réseaux et les services mondiaux de télécommunications. »¹⁴

Le soin apporté à la mise en avant du secteur privé dans le processus de prise de décision des standards internationaux est récent, même si leur présence, elle, ne l'est pas. A notre sens, elle révèle certainement le succès du discours néo-libéral et, dans une certaine mesure, le renforcement de la position des acteurs privés sur le contrôle des outils institutionnels.

Les changements institutionnels intervenus dernièrement au sein de l'IASB sont de ce point de vu particulièrement révélateur. Fondé en 1973, l'*International Accounting Standards Committee* (IASC), réunissait les organisations comptables nationales de plusieurs pays.¹⁵ En 1977, les associations professionnelles des différents pays se réunirent pour former l'*International Federation of Accountants* (IFAC), qui fut fondue en 1981 avec l'IASC auquel fut reconnu une entière et complète autonomie dans l'élaboration et l'adoption des standards internationaux sur la comptabilité. Fonctionnant sur un modèle proche de

¹² Tamm Hallström K., «In Quest of Authority and Power: Standardization Organizations at Work » Paper to be presented at the Scancor Workshop « Transnational regulation and the transformation of states », 22-23 June 2001, Stanford University, California, USA. Disponible sur le site du « Scandinavian Consortium for Organizational Research » : <http://www.scancor.uib.no>

¹³ <http://www.iso.ch/iso/fr/aboutiso/introduction/index.html> décembre 2003.

¹⁴ <http://www.itu.int/home/index.fr.html> avril 2005.

¹⁵ Allemagne, Australie, Canada, France, Etats-Unis d'Amérique, Ireland, Japon, Mexique, Pays-Bas et Royaume-Uni.

l'ISO, c'est-à-dire avec des membres constitués par les organisations professionnelles nationales, l'IASC a totalement changé de statut en 2001, pour devenir une fondation privée de droit américain. Les 19 membres (Trustees) se cooptent désormais entre eux, sauf pour 5 d'entre eux, nommés par l'International Federation of Accountants, suivant une procédure de consultation, d'ailleurs, assez lourde. Les 14 autres membres sont cooptés par leurs pairs en fonction de la vacance des sièges.¹⁶

Une représentativité géographique est cependant exigée par les statuts de la fondation qui s'organise comme suit :

- 6 Trustees issus d'Amérique du Nord
- 6 Trustees issus d'Europe
- 4 Trustees issus de la région Asie/Pacifique
- 3 Trustees issus de n'importe quelle région dans le souci d'établir une balance géographique

Les normalisateurs proprement dits, c'est-à-dire les membres du nouvel IASB (anciennement Board de l'IASC), sont nommés par les Trustees, en fonction de leur compétence et parcours professionnel. Leur particularité par rapport à beaucoup d'autres agences internationales de standardisation est qu'ils sont employés à titre principale par la Fondation IASC et ne représentent de ce fait qu'eux-mêmes.

L'IASC présentait, donc, jusqu'en 2001 une structure hybride où les membres étaient les agences nationales de standardisation comptables au statut fort hétérogène d'un pays à l'autre. Sa transformation en fondation privée, indépendante des agences nationales de standardisation, est révélatrice de l'essor de la régulation internationale d'origine privée. La lecture des biographies des membres est de ce point de vue particulièrement éclairante : on peut citer pour les Français Bertrand Collomb Président du Conseil d'Administration de Lafarge et Trustee de l'IASC Foundation, Gilbert Gélard ancien haut responsable de KPMG membre de l'IASB, Philippe Danjou Directeur en charge de la comptabilité des entreprises auprès de l'Autorité des Marchés Financiers et Vice-Président du Standards Advisory Council de l'IASB. D'une certaine manière on peut dire que les acteurs issus des plus hauts milieux d'affaire, se sont dotés d'un outil de production de la règle non seulement détachés formellement des institutions publiques, mais aussi des agences nationales de standardisation aux statuts et à la composition hétérogène.

Il ne faudrait toutefois pas déduire de cette autonomisation, une rupture totale avec la sphère publique. Le soin apporté par l'IASB à trouver dans l'Union Européenne un relais à la diffusion de ses standards est tout à fait significatif de ces liens complexes entre public et privé.

L'imbrication des intérêts et des outils « publics » et « privés » se retrouvent dans la plupart des processus de régulation internationale engageant des secteurs économiques ; soit que dans les arènes inter-gouvernementales les représentants des Etats s'appuient sur les desiderata de l'industrie, soit que les autorités publiques se contentent d'apporter un soutien logistique, ou juste une considération bienveillante, aux entreprises représentées dans les arènes de normalisation non étatiques. Si à cela on ajoute la mobilité des individus participants au travail de normalisation, on ne peut que reconnaître la difficulté à distinguer clairement ce qui relève de l'intérêt privé de ce qui appartiendrait à l'intérêt général. Entre autre exemple on peut évoquer les transferts de certains hauts fonctionnaires du contrôle international des drogues vers l'industrie pharmaceutique, ou

¹⁶ Les premiers Trustees de la Fondation de l'IASC ont été nommés par un comité désigné par l'ancien Board de l'IASC, le 22 mai 2000.

l'appartenance successive, voir simultanée, de certains normalisateurs en matière de TIC à des grandes entreprises d'informatiques et à des instituts de recherche publics.¹⁷ Cette confusion entre intérêts privés et intérêt public, marquée, notamment par l'hétérogénéité institutionnelle des acteurs, pourrait même relever d'une propriété de l'objet.¹⁸

Loin de représenter uniquement des accords formels entre entreprises d'un même secteur, les normes techniques engagent les Etats, sollicitent l'autorité gouvernementale, et s'appuient parfois sur des associations de consommateurs. Les agences de normalisation sont le plus souvent des institutions hybrides, dont il est difficile à première vue de savoir si elles relèvent de l'association privée ou d'une administration publique. Ce flou est, sans doute, révélateur de toute activité de normalisation non spécifiquement étatique. Si on considère avec Pierre Bourdieu, que les Etats modernes occidentaux sont détenteurs de cet espèce de méta-capital donnant pouvoir sur tous les autres, et que le capital juridique en est une forme objectivée et codifiée, on pourra envisager la production privée de norme comme devant nécessairement, à un moment ou un autre, s'appuyer sur l'autorité étatique (ou plus précisément sur ce capital symbolique dont parle Pierre Bourdieu) pour s'imposer à tous.¹⁹ En effet, si les normes techniques ne pouvaient trouver, d'une manière ou d'une autre, le relais des Etats (et subir éventuellement leur contrôle), elles ne se différencieraient en rien des contrats que les entreprises peuvent passer entre elles. On peut donc envisager que l'interpénétration d'intérêts différenciés est une donnée structurelle de la normalisation technique. De ce fait, les normes techniques se trouveraient alors à l'intersection de la régulation privée et publique.

Toutefois, cette manière de voir reste insatisfaisante, car elle ne fait que prolonger l'opposition public/privé au nom d'une dualité d'intérêt, relevant plus de la déclaration d'intention que des choses telles qu'elles se passent. Tout d'abord, au niveau international, ce qui relève des intérêts publics et des intérêts privés tend à se confondre, la santé des entreprises étant souvent associée à celle de la nation. Les travaux de Susan Strange et John Stopford²⁰ ont exemplairement insisté sur ce point. Ensuite, dire qu'une politique est publique ne suffit pas à affirmer qu'elle est le fait des seuls pouvoirs publics. Ainsi, la mise en œuvre et l'orientation d'une politique publique ne serait plus le fait d'une autorité étatique aux contours flous, mais d'une configuration sociale spécifique, dans laquelle se mêlerait un ensemble d'acteurs fort hétérogènes quand à leurs statuts, leurs motivations à négocier et leurs perceptions des problèmes, mais homogènes dans leur capacité à participer au processus d'adoption et de diffusion des normes.

C'est la raison pour laquelle l'entrée néo-institutionnelle du SCORE tend à être quelque peu remise en question par certains, qui envisagent l'opportunité d'avoir recours à des outils d'analyse plus fins des acteurs qui font les normes (rule-makers). Face à la difficulté de délimiter les champs d'intervention et l'environnement institutionnel des normalisateurs, Kristina Tamm Hallström, par exemple, envisage une démarche plus anthropologique et de recourir à la sociologie des réseaux pour mieux cerner les espaces d'intervention des acteurs et leurs relations, ainsi qu'à Pierre Bourdieu pour articuler représentations des acteurs, structures de l'espace social et rapport de pouvoir.

¹⁷ DUDOUET F.-X. ; MANOLESCU I. ; NGUYEN B. ; SENELLART P., *Sociological Analysis of the W3C Standardization Process : XML Warehouse Meets Sociology*, article soumis pour la Conférence annuelle du W3C prévue à Tokyo en septembre 2005.

¹⁸ OCDE, *La dimension économique des normes en matière de technologies de l'information*, Paris, OCDE, 1991.

¹⁹ BOURDIEU P., « Esprit d'Etat : Genèse du champ bureaucratique » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N°96-97, 1993.

²⁰ STOPFORD J., STRANGE S., *Rival states rival firms*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991

L'entrée par les dynamiques compétitives

Contrairement aux approches classiques de politiques publiques contextualisant les espaces de régulation, les approches économiques ont fortement insisté sur les interdépendances entre firmes et la dimension stratégique de la standardisation dans leur compétition²¹.

Sur ce point, la microéconomie industrielle a depuis longtemps entrepris une révision du modèle néo-classique d'ajustement par les prix de type walrasien. Tout l'enjeu de ces démarches de révision depuis une trentaine d'années est d'intégrer la problématique des *asymétries d'information* sur le marché développée par Akerlof²². Les plus proches du modèle walrasien, comme Gary Becker, ont donc intégré au modèle néo-classique une théorie du signal selon laquelle les agents économiques, en situation d'incertitude, réagissent à des signaux tels que labels, marques, ou, sur le marché du travail diplômes, qualifications, expériences accumulées, etc., d'où l'importance des normes de qualité²³. En matière de production de l'innovation, Tirole et Laffont ont plus récemment théorisé les incitations à coopérer dans les situations de « cascades informationnelles » où les mécanismes de surenchère permanente brouillent la lisibilité des signaux sur le marché. La question de l'intérêt à coopérer avec et/ou à intégrer un concurrent est ainsi devenue une question centrale de l'économie industrielle, autour d'un débat entre la théorie des contrats incomplets et la théorie des coûts de transaction, dont la complexité théorique va croissant²⁴. Plus généralement, les économistes contemporains s'accordent sur le fait qu'étant donné les indications données sur les options stratégiques possibles en matière d'investissement en R&D, le choix d'investir ou pas dans ces activités ou dans l'achat de brevet est dépendant des barrières à l'entrée et de la situation de concurrence. Schématiquement, en matière d'innovation, l'investisseur potentiel se trouve soit dans une situation de quasi-monopole (Ex Microsoft), soit de coopération entre firmes (ce qui nous renvoie aux problématiques d'intégration potentielle dans une situation de contrats complets ou incomplets), soit dans une situation de course aux brevets impliquant un mécanisme d'enchères (généralement modélisé par la théorie des jeux)²⁵.

²¹ Pour une revue de la littérature économique sur la standardisation, cf. MATUTES C. AND REGIBEAU P. "A Selective Review of the Economics of Standardization: Entry Deterrence, Technological Progress and International Competition" *European Journal of Political Economy*, 12, 1996. pp 183-209.

²² AKERLOF G., "The market for Lemmons : quality uncertainty and the market mechanism", *Review of economic studies*, 54, 1970. Dans ce très célèbre article, Akerlof démontre, en prenant l'exemple du marché des voitures d'occasion, que l'incertitude sur la qualité a des incidences importantes sur les comportements de vente et d'achat. L'individu qui vend une voiture d'occasion a plus intérêt à le faire s'il est peu ou moyennement satisfait de sa qualité. Dans le cas contraire, il en demandera un bon prix et n'hésitera pas à la retirer du marché s'il ne trouve pas acquéreur à ce prix, de sorte qu'il l'utilisera jusqu'au bout. L'acheteur qui se base sur le prix en essayant de le tirer au plus bas a donc beaucoup plus de chance d'acheter une « voiture pourrie », et il aura donc aussi tendance à se méfier d'un prix bas s'il recherche la qualité. C'est pourquoi, dans une hypothèse d'exigence de qualité, le bien qui aura le plus de chances d'être échangé est le bien de qualité moyenne à un prix moyen. Il n'y a donc pas d'équilibre du marché par les prix.

²³ C'est ce que suggèrent par exemple, précisément à propos des normes ISO 9000, Baudry et Eymard-Duvernay. "Dans la relation de sous-traitance, les signaux visibles concernent les procédures d'assurance-qualité qui tendent à se généraliser progressivement"²³ (BAUDRY, 1994, p.52) ; "l'usage de certifications de qualité permet d'objectiver, à la manière d'une marque, la qualité des transactions réalisées dans le passé" (EYMARD-DUVERNAY, 1989, p.355).

²⁴ Pour une approche relativement claire de ce débat, voir SAUSSIER T. ET FARES M., *Revue française d'économie*, 2002.

²⁵ Pour une revue de ces problèmes et les solutions apportées par les théories économiques, on pourra utilement se référer à GAFFARD J.L., *Economie de l'innovation*, Dalloz, 1999, dont s'inspire largement le paragraphe suivant.

Bien en amont de ce type de débat, Joseph Schumpeter, dans *Capitalisme, socialisme et démocratie* (Payot, 1951) considérait déjà que dans la réalité capitaliste, le type de compétition qui compte n'est pas la compétition par les prix mais une compétition (autant latente qu'effective) par les nouveaux produits ou les nouveaux processus de production. La performance d'un mécanisme de création-affectation des ressources doit être envisagée dans le temps plutôt qu'à un instant du temps. Pour Schumpeter, l'hypothèse d'un équilibre issu de l'ajustement par les prix ne tenait pas, au contraire : « dans le cas général de l'oligopole, il n'existe en fait aucun équilibre déterminé et la possibilité apparaît d'une série indéfinie de marches et de contre-marches, d'un état de guerre perpétuel entre firmes concurrentes ». Il faudrait donc dynamiser l'analyse en analysant les processus de destruction créatrice, à travers un modèle séquentiel de description des pratiques monopolistiques. L'innovation requiert en effet d'engager des montants de ressources non négligeables et ne peut être choisie que s'il y a un retour sur investissement conséquent. Or une imitation immédiate des nouveaux produits et des nouveaux processus de la firme innovatrice par d'autres firmes, comme cela devrait se produire dans un contexte de concurrence parfaite, où l'information que constitue l'innovation serait librement appropriable, éliminerait un tel retour sur investissement, et l'éventualité de cette imitation éliminerait donc toute incitation à innover. Dès lors, seule une firme en situation de monopole trouverait l'innovation attractive. Entre la concurrence (parfaite) et le monopole, c'est donc ce dernier, sous toutes ses formes (y compris bien sûr le brevet), qui convient à l'innovation, du point de vue de l'incitation. C'est à un point majeur de divergence théorique avec les approches précédemment présentées.

Quoique souvent rejetée par certaines études qui ne veulent voir dans le processus de normalisation technique que le résultat d'une plus grande qualité offerte aux consommateurs²⁶, l'existence de structures oligopolistiques est, au moins partiellement, assumée par d'autres :

« Dans le passé, les normes ont souvent été utilisées par des constructeurs pour s'assurer une exploitation exclusive et centralisée d'une technologie donnée. Ce fut le cas, par exemple, de réseaux tels que celui des chemins de fer et celui des télécommunications. Toutefois, les normes en matière de technologie de l'information, sont désormais tellement diversifiées qu'elles se prêtent moins aux formes de contrôle central qui prédominaient autrefois. »²⁷

Dans les secteurs fortement innovants, on peut se demander comment des entreprises parviennent à préserver ou acquérir une position dominante malgré l'explosion technologique caractéristique de la compétition en cours. Quel rôle peut jouer la normalisation dans cette perspective ? Les frontières entre la norme, la technologie et le brevet sont extrêmement ténues, et surtout l'une n'exclut pas les autres. Une technologie particulière, garantie par un brevet procure, si elle devient une norme, une véritable position de monopole à ceux qui la possèdent, car la norme interdit alors l'innovation concurrente. Toutefois, cette tendance est actuellement contrebalancée, dans les TIC, par la nécessité de rendre compatibles les réseaux entre eux et de sauvegarder, dans les Etats qui en ont les moyens, une industrie compétitive dans le secteur. D'où deux tendances centripètes dans l'adoption des normes entre, d'une part, le souci d'augmenter les chances de profits et, d'autre part, l'exigence de maintenir le jeu ouvert. Cette tension autour de la production des normes peut s'avérer particulièrement éclairante pour comprendre la manière dont s'organise le marché.²⁸ Il n'y a pas, ou peu, de concurrence pure et parfaite,

²⁶ CABY F. ; JAMBART C., *La qualité dans les services : fondements, témoignages, outils*, Paris, Economica, 2000.

²⁷ OCDE, Op. Cit.

²⁸ On pense notamment au refus du Gouvernement britannique d'agréer une alliance entre IBM et British Telecom. Cette alliance aurait eu pour effet d'imposer *de facto* au Royaume-Uni les normes du fabricant américain et d'handicaper les entreprises nationales. *Ibidem*.

et l'innovation est consubstantielle à un processus de réduction du risque économique par la monopolisation.

PARTIE 2. POUR UNE ANALYSE EN TERMES DE FORMATS : PREMIERS JALONS THEORIQUES ET EMPIRIQUES

Nous allons dans cette deuxième partie essayer de tirer les conséquences de nos observations préliminaires, et de proposer un cadre d'analyse qui permette à la fois d'analyser les dynamiques de régulation par les standards et la tangibilité de la prise sur les objets qu'elle permet. Pour ce faire, nous proposerons d'abord de recourir à la notion de format, nous exposerons ensuite notre hypothèse de la monopolisation des formats, et nous montrerons en dernier lieu en quoi cette notion, et la méthode centrée sur les objets appréhendés, permet de saisir tout à la fois les démarches de prescription et la diversité de leurs modes d'opérationnalisation. Cette partie présente plus une démarche d'analyse que des résultats d'enquête systématiques, mais elle nous permettra de nous positionner à la fois dans le champ d'analyse de la régulation par les normes et les standards, et dans le débat plus général sur les politiques publiques internationales, sur lequel nous reviendrons dans la conclusion générale.

La notion de format selon Rémi Barbier

A propos d'une enquête récente sur l'évolution du traitement des boues d'épuration en France²⁹, Rémi Barbier a proposé un cadre d'analyse en termes de format qui nous semble très prometteur, dans la mesure où il permet de saisir de façon pragmatique la complexité des jeux d'acteurs à l'œuvre dans la qualification technique des objets. Partant de la démarche de « fétichisme méthodologique » d'Apadurai, qui consiste à centrer la démarche d'analyse sur les objets traités, il essaie de mettre en évidence le fait que la qualification des objets à travers des relations de prescription et des épreuves successives est portée par ce qu'il appelle des « propriétaires de format ». Dans le cas des boues d'épuration, il définit le format d'origine comme un format pragmatique, où l'élu local, considéré ici comme le propriétaire du format, met en relation la station d'épuration et l'agriculteur appelé à rendre service en épandant les boues dont on ne sait trop quoi faire. Il montre en quoi la tangibilité des indices de nuisances écologiques de la pratique de l'épandage (animaux malades, odeurs, etc.), a ensuite conduit à la réalisation d'analyses biologiques conduisant à la qualification des boues comme « déchets toxiques » et à un format de type précaution-abstention porté par les agences d'environnement au nom de l'intérêt de l'agriculteur et des populations locales, jusqu'à ce que les administrations européennes définissent des épreuves caractérisées par des normes de seuils et de traçabilité permettant de passer à un format de « boue agro-compatible » garanti par le respect d'une réglementation forte.

Le cadre d'analyse de Barbier est donc triplement intéressant. D'une part, il permet d'entrer dans les problèmes de qualification des objets en partant des objets eux-mêmes, et en suivant leurs modes de requalification. D'autre part, il permet de dépasser un schéma intentionnaliste séquentiel de type mise sur agenda-mise en œuvre-évaluation, en montrant

²⁹ Une présentation de cette enquête a été faite par l'auteur à Marseille le 10 décembre 2004 dans le cadre du séminaire Analyse des controverses dans les débats publics, dirigé par Francis Chateaufort, Jean-Michel Fourniau et Guillaume Hollard.

en quoi ces processus de requalification résultent d'épreuves empiriques le plus souvent imprévisibles. Enfin, il permet de mettre en évidence les effets de déplacement des configurations d'acteurs impliquées dans ces activités, et la tendance constante à la monopolisation des formats par un type d'acteur dominant. C'est sur ce dernier point que nous allons nous arrêter pour appréhender les activités de régulation internationale.

Trois types de monopolisation des formats dans les processus de normalisation internationale

En reprenant les hypothèses schumpeteriennes sur l'innovation, et en reprenant le cadre d'analyse en termes de format de Barbier, nous faisons l'hypothèse que ce que l'on appelle la régulation internationale par les standards ou les normes correspond en fait à trois types bien distincts de monopolisation des formats d'objets.

Le premier type de monopolisation des formats d'objets est caractérisé par l'imposition d'un standard par la seule force de la puissance économique et commerciale. Cela nous semble être possible dans les cas où une entreprise mène une politique d'innovation très ambitieuse, sur un créneau très porteur, en intégrant très rapidement tous les concurrents potentiels, ou en les excluant par des droits d'exploitation de brevets prohibitifs. Le meilleur exemple de ce type de monopolisation est offert par Microsoft. Les épreuves de ce type de format sont constituées par des actualisations permanentes des objets produits, et les garanties qu'elles offrent sont des garanties de compatibilité universelle entre les différents postes de travail et les versions successives des logiciels. Les politiques de sanction qui ont visé Microsoft n'interviennent que pour éviter les abus de position dominante qui sont liés à la monopolisation du format, mais n'ont aucun effet sur le format de logiciel en lui-même. Les seuls formats concurrents, comme Linux, sont le fait d'une minorité d'informaticiens qui cherchent une alternative au monopole par la coopération et l'absence de propriété intellectuelle, amis qui ne peuvent évidemment rivaliser avec la puissance de diffusion de Microsoft.

Le second type de monopolisation des formats d'objets est celui qui résulte d'une négociation entre firmes concurrentes, soit dans le cadre d'accords de coopération, soit dans le cadre d'organisations non gouvernementales de type ISO. Comme nous l'avons montré, ce type d'accord est recherché pour limiter le risque économique que constitue un effort d'innovation volontariste et unilatéral, soit le plus souvent dans les domaines d'activité caractérisés par une concurrence forte, et où la spécialisation sur un créneau unique d'innovation est aléatoire. Ce type de monopolisation de format résulte le plus souvent de négociations très âpres, qui peuvent conduire à des processus de fusion-acquisition des firmes, ou à tout autre type d'intégration verticale, mais aussi à des ententes commerciales comme ce fut le cas par le passé de manière tout à fait officielle. Le fait que les firmes aient intérêt à négocier ne signifie pas qu'elles le fassent sans recours à un moment ou un autre à l'autorité publique, comme le montre d'ailleurs la conversion en règlement par l'Union européenne des normes comptables adoptées par l'*International Accounting Standards Board* (IASB).³⁰ Enfin, l'examen concret des processus de normalisation³¹ comme des individus y participant, montre que nous sommes moins en face de modèles alternatifs de régulation que dans une compétition limitée à une petite

³⁰ Il s'agit des fameuses normes comptables IFRS entrées en vigueur en 2005.

³¹ On pense notamment au recours à l'expertise qui recoupe les mêmes fonctions légitimantes, voir institutantes (CASTEL R., «Savoir d'expertise et production de normes » in *Normes juridiques et régulation sociale*, CHAZEL F. ; COMMAILLE J. (Dir), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1991 ; TREPOS J.-Y., *La sociologie de l'expertise*, Paris, PUF, Que-sais-je ? (Coll.), 1996), dans les deux types de régulation).

élite pour l'initiative de la règle et le contrôle des ressources de l'Etat (à commencer par les ressources réglementaires et législatives). De fait l'opposition entre régulation par les standards (secteur privé) et régulation publique relève plus d'une distinction idéologique organisée par le discours néo-libéral que d'une différence de nature. Le fait que les normes techniques se prêtent moins à un contrôle central ou qu'elles se diversifient n'implique pas forcément la disparition de concentrations économiques. On peut au contraire faire l'hypothèse inverse. La nouvelle structure de l'IASB est, par exemple, une tentative de monopolisation réussie, puisqu'elle substitue à une structure assez lourde composée d'agences nationales, une petite élite qui ne rend de comptes qu'à elles-mêmes. Mais inversement cette autonomie, parce qu'elle n'est pas garantie par les autorités publiques et parce qu'elle ne s'insère pas de droit dans une architecture institutionnelle pérenne, peut devenir la source du déclin de l'IASB. C'est peut-être l'une des raisons pour laquelle l'IASB tente de rester en relations étroites aussi bien avec des organismes régionaux comme l'Union européenne que les agences nationales de normalisation ou encore l'ISO.

Le troisième type de monopolisation des formats est celui qui résulte d'initiatives intergouvernementales de définition du bon format des choses. C'est typiquement ce qu'on appelle communément une politique de réglementation internationale. Le secteur du médicament, et la réglementation soutenue par l'agence européenne du médicament nous paraît relever de ce troisième type. Dans certains cas, la réglementation peut elle-même être le vecteur d'une monopolisation de la production. Les drogues constituent ici un bon exemple. Le processus de définition/désignation, qui structure la politique des drogues destinées à des fins médicales, a supporté, depuis ses débuts dans les années 1920, une dynamique monopolistique de l'offre. Le principe qui soutient cette politique s'appuie sur une limitation directe de la production et sur une surveillance étroite des échanges internationaux, si bien qu'aucun pays n'est libre de fabriquer les quantités de drogues qu'il désire, chacun devant se soumettre à un plan d'ensemble géré par une instance supranationale. Au-delà du précédent historique que constitue cette régulation à l'échelle de la planète, il est un fait que toute économie planifiée repose nécessairement sur une répartition du marché entre les différents intervenants. Cette répartition fit, durant les années 1920-1930, l'objet d'une entente directe entre les entreprises européennes qui constituèrent, avec l'aval de leurs gouvernements respectifs, des cartels de la cocaïne et des opiacés. Il convient de préciser que ces ententes, intégrées à un projet de convention de la Société des Nations en vue de limiter l'offre des drogues, faillirent être avalisées par le droit international en 1931.³² Bien que non intégrées explicitement au système de contrôle, ces ententes continuèrent à fonctionner jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale. Si rien ne dit qu'elles ont perduré après le conflit, les chiffres de production, publiés chaque année par les organismes de contrôle³³, font clairement apparaître une structure oligopolistique de l'offre, au profit des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France. Ces trois pays totalisent, sur la période 1929-1999, 55% de la fabrication de morphine et 56% de celle de codéine. Or cette concentration, loin de diminuer dans le temps, tend à se renforcer puisque sur la période 1991-1999, elle atteint respectivement 73% et 70% de la fabrication mondiale. S'il est difficile de prouver que cet oligopole est le fruit d'une entente entre les Etats concernés, il n'est pas non plus uniquement le fruit du libre jeu

³² Voir Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la limitation de la fabrication des stupéfiants*, Genève, 27 mai-13 juillet 1931 : Volume I et II C.509.M.214.1931.XI..

³³ Institués par les conventions de 1925 et 1931, le Comité central permanent (CCP) et l'Organe de contrôle (OC) étaient des collèges d'experts, non représentatifs des Etats, chargés de surveiller et contrôler l'offre mondiale des drogues. Les Etats sont, en vertu des conventions, tenus de déclarer toutes les quantités produites, échangées, stockées, saisies ou détruites. Les chiffres ainsi obtenus sont analysés en fonction des besoins médicaux mondiaux afin de s'assurer qu'aucune quantité n'ait été détournée vers des fins illégitimes. Les deux organes ont fusionné en 1968 pour former l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS). Pour plus de simplicité nous appelons ces trois institutions les organismes de contrôle.

entre l'offre et la demande ou de la conséquence implicite des textes. Lorsqu'on observe les individus qui ont participé à l'élaboration et à la gestion du contrôle international des drogues, aussi bien au niveau des assemblées représentatives des Etats, que des fonctionnaires internationaux ou des organismes de contrôle, on remarque une sur-représentation des Américains, des Britanniques et des Français. A titre d'indication ces trois nationalités ont occupé à elles seules 49% des postes de présidents et de vice-présidents au sein des organismes de contrôle. La lecture des archives confirme, ensuite, qu'ils avaient une conscience aiguë des enjeux économiques couverts par leurs fonctions, et qu'ils défendaient les intérêts de leurs pays. La structure oligopolistique de l'offre des drogues s'appuie donc sur une structure oligarchique des instances internationales de contrôle. Or, il apparaît que l'efficacité du contrôle international des drogues résulte en grande partie de l'existence de cette double structure monopolistique, à la fois économique et politique.

Que peut-on tirer de cette hypothèse de monopolisation des formats ? Si l'on suit Schumpeter, le premier élément est que toute situation de compétition où un format d'objet n'est pas monopolisé est soit une situation où l'innovation est faible, soit une situation où l'imitation est forte, ce qui pose problème aux innovateurs. Le cas de la confection du prêt-à-porter est ici exemplaire. Le fait que les entreprises qui innovent par leur stylisme soient immédiatement copiées leur pose des problèmes. Seules les matières ou les procédés sont brevetables, et les patrons de vêtements le sont beaucoup plus difficilement, ce qui explique la compétition par les marques et les entreprises de protection de ces marques. Le débat sur le renforcement de la lutte contre la contrefaçon dans le contexte de l'application de l'accord de l'OMC sur le textile indique assez bien les désagréments causés par une situation de format d'objet non monopolisable.

D'autre part, nous faisons bien la différence entre monopolisation des formats d'objets et monopolisation de la production ou de l'offre. Enfin, l'hypothèse de monopolisation n'offre pas de point d'entrée empirique général. Il ne s'agit pas de dire qu'il y a un monopole du format et qu'il faut l'identifier, mais que logiquement il doit y avoir des parcours de monopolisation des formats, qui sont plus ou moins longs, plus ou moins complexes, plus ou moins réversibles au regards des éprouves et des garanties qu'ils offrent.

Quoi qu'il en soit, appréhender la standardisation à partir de l'hypothèse de monopolisation des formats d'objets n'exonère pas d'une analyse des vecteurs et de l'opérationnalité des relations de prescription.

La relation de prescription : vecteur et opérationnalité des normes ISO 9000 dans un cas précis (la qualité de l'acheminement des colis)

L'étude des normes ISO fait, depuis longtemps, l'objet d'un vif intérêt. Il existe sur le sujet une abondante littérature qui a, d'ailleurs, explosé avec l'adoption des normes sur la qualité des services (ISO 9000) et l'environnement (ISO 14000). Dans ce domaine, une grande partie de la littérature est produite par des professionnels ou des économistes, est destinée à l'information des entreprises.³⁴ On notera, cependant, certains travaux récents de sociologie, comme ceux de Denis Segrestin, Franck Cochoy, ou ceux de Delphine Mercier et al., qui s'efforcent d'analyser l'impact des normes ISO 9000 dans les rapports de

³⁴ On verra entre autre CABY F. ; JAMBART C., *La qualité dans les services : fondements, témoignages, outils*, Paris, Economica, 2000 ; MASSOT P. ; LAGARDE D. ; NASIADKA P. ; BELLAÏCHE M., *ISO 9000 : mode d'emploi pour les PME*, Paris, AFNOR, 1999 ; AFNOR, *Les référentiels qualité : la voie de l'excellence*, Paris-La Défense, AFNOR, 1997.

production et le management au sein de l'entreprise.³⁵ Nous présentons ici un cas d'étude empirique de l'évolution des opérations de travail à partir des prescriptions ISO 9002 / 2000, afin de faire ressortir clairement l'idée que ce que nous appelons format n'est donc pas seulement la norme de qualité d'un objet produit mais la configuration émergeant d'une nouvelle appréhension de ses modes de production et de saisie. Pour ce faire, nous allons d'abord rappeler au lecteur en quoi consistent les démarches qualité, et ensuite analyser empiriquement, à partir du cas de La Poste, le type d'opérations qui peuvent découler de ce type de prescriptions.

Depuis une cinquantaine d'années la démarche qualité, mélange de procédures statistiques et de convictions participatives, s'est imposée dans le monde industriel. Le cheminement a commencé il y a vingt-cinq ans en France, une vingtaine d'années au Mexique, une quinzaine d'années en Uruguay, une dizaine d'années en Chine. Au fur et à mesure, et notamment sous l'impulsion des experts nord-américains (Deming, Juran) et japonais (Ishikawa, Shiba), elle a enrichi ses manières de faire en empruntant des procédés à la psychologie cognitive (méthodes de résolution de problèmes), à la psychologie sociale et à la sociologie (performances des groupes de travail, conduite de réunions, perception des attentes des clients), à des théories du langage (sémantique générale), et aux méthodes des ingénieurs qui les avaient empruntées à des logisticiens militaires (analyse de la valeur, arbre de cause et de décision, schéma cause-effet, analyse fonctionnelle).

La cohérence de cet ensemble de pratiques est construite par un recours aux analyses systémiques dans lesquelles, par définition, la finalité du système en commande l'organisation. Par ailleurs -pour des raisons de politique industrielle, de rapports de force et de liens de sous-traitance, mais très exactement dans la logique de cette vue systémique- des normes de fonctionnement et des mesures de détection et de résolution de dysfonctionnement ont vu le jour sous la dénomination de "normes ISO 9000". Elles cherchent à fournir un ensemble standardisé de procédures, dans l'optique d'augmenter le niveau de qualité et de la généraliser.

"Si les changements induits par le mouvement qualité touchent notamment à une redéfinition des fonctions et des relations entre services, les échanges entre industriels subissent eux aussi des transformations. L'entreprise peut ainsi être conduite à utiliser la certification. On distingue deux types de certification : la certification de produits et la certification de conformité des systèmes d'assurance qualité aux normes de la série ISO 9000"³⁶ (Bonnet, 1994, p.34). Cette dernière est devenue concurrente de la première car comme nous l'expliquent Monique Agier et Philippe Merle : "augmenter le niveau qualité de l'entreprise grâce à des audits, objectif qui pouvait être atteint auparavant par certification de produits, se réalise tout naturellement avec la certification d'entreprises"³⁷. Cette certification d'entreprises "donne confiance aux acheteurs, distributeurs ou professionnels sur la sécurité et le caractère "honnête" des produits de l'entreprise. De plus, elle est à la mode. Ainsi, en dehors des cas où la sécurité ou un besoin de promotion particulier justifie un marquage sur le produit, la certification d'entreprises peut suffire" (Agier et Merle, 1992, p.12).

La série des normes (ISO 9000 à 9004 inclus) a été développée afin de répondre de façon

³⁵ SEGRESTIN D., «La normalisation de la qualité et l'évolution de la relation de production» in *Revue d'économie industrielle*, n° 75, janvier 1996, ainsi que SEGRESTIN D., «L'entreprise à l'épreuve des normes de marché : Les paradoxes des nouveaux standards de gestion dans l'industrie» in *Revue française de sociologie*, Vol. 38, n°3, 1997. MERCIER D., «Heurs et malheurs de la certification dans les centres de tri de la Poste» in MAUGERIS. (dir.), *Défilé de gestion*, Paris, La Dispute, 2001.

³⁶BONNET E. (1994), *Analyse sociologique des actions qualité dans l'entreprise industrielle*, thèse de Doctorat de Sociologie.

³⁷AGIER M. et MERLE P., *La certification des produits industriels*, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, 07/92, 1992.

plus précise aux exigences des clients. Les normes internationales 9001, 9002 et 9003 représentent "trois formes distinctes d'aptitude de fonctionnement ou d'organisation qui conviennent à un cadre contractuel entre deux parties" : ISO 9001 (Modèle pour l'assurance de la qualité en conception/développement, production, installation, et soutien après la vente) concerne l'organisation et le fonctionnement du système d'assurance qualité d'une entreprise pour toutes les phases du processus de conception et de réalisation du produit. Avec, ISO 9002 (Modèle pour l'assurance de la qualité en production et installation) il s'agit de maîtriser les procédés ayant une incidence sur la qualité, les contrôles et les essais, dans les phases de réalisation ou d'installation d'un produit ou d'un service. Pour ce qui est d'ISO 9003 (Modèle pour l'assurance de la qualité en contrôle et essais finaux) l'entreprise doit maîtriser le système de détection des non conformités repérées pendant le contrôle et les essais finaux. ISO 9004 est une référence pour "développer et mettre en œuvre un système qualité et pour déterminer dans quelle mesure chaque élément du système qualité est applicable". ISO 9000 a fait l'objet d'une révision en 2000. Elle se trouve sous l'appellation plus actuelle de famille ou série ISO 9000:2000. Dans la révision 2000, les normes ISO 9001 ont fusionné avec les normes ISO 9002 et 9003, et sont devenues les normes ISO 9001 :2000. Ces dernières sont plus complexes et exigeantes car elles impliquent l'entreprise plus globalement, dans la totalité de ses activités et à tous les niveaux de la hiérarchie.

Les dispositifs élaborés sont d'abord cognitifs, ils traitent de résolutions de problème. Leurs concepteurs considèrent que le travail a changé et que désormais "Travailler, c'est poser et résoudre des problèmes." Cette définition nouvelle met l'accent sur le fait que travailler n'est pas seulement fournir de l'énergie dans une activité guidée par de l'information. Dans une période où les activités routinières peuvent être transformées en algorithmes pris en charge par des machines, travailler c'est aussi et peut-être surtout poser un problème et le résoudre. Les travaux répétitifs étant pris en charge par les machines, le travail consiste tendanciellement à réaliser des tâches de surveillance, de maintenance, de coordination, de contrôle, d'innovation, de méthode. Ces activités sont autant de "problèmes à résoudre" qu'il faut circonscrire en fonction des informations endogènes et exogènes à l'organisation. Cette tendance incite fortement les personnes à trouver et coordonner des solutions informelles, à les diffuser, les imposer ou les revendiquer. Pour régler les problèmes il faut pouvoir comptabiliser les erreurs, les défauts, les hiérarchiser et les organiser à partir de principes collectifs. Il s'agit, en effet de consulter tout le monde et de faire adhérer les personnes au projet en cours, il est donc question de trouver la solution la moins mauvaise possible.

De plus, ces dispositifs sont collectifs, car la cognition est partagée et chacun doit contribuer à la résolution des problèmes. Cet aspect collectif n'est pas basé uniquement sur un principe "démocratique", mais pragmatique, la résolution de problème incite très fortement à impliquer tous les acteurs intervenants dans l'activité. De plus, on postule que chacun a des compétences et doit les mettre en œuvre dans son travail. La séparation de l'exécution et de la conception est réduite quand un dispositif transversal se met en place. Le dispositif permet la réalisation d'accords, dès lors qu'il repose sur l'explicitation des activités des uns et des autres. La construction d'un consensus est nécessaire pour le bon fonctionnement du dispositif qui ultérieurement améliore la situation de l'organisation. Le repère et la résolution de problèmes supposent que quelqu'un mobilise ses connaissances et références antérieures, pallie l'absence de données ou l'impossibilité d'en produire par la comparaison avec des situations connues et des solutions déjà éprouvées. De ce fait, toute entreprise a intérêt à savoir quelles sont les expériences passées de son personnel, donc à en faire le recensement, ce qui est justement l'objet des bilans de compétence. Ils ont pour résultat de réduire les lignes hiérarchiques et d'orienter l'encadrement moyen et inférieur

dans une métrologie d'évaluation de leur activité (Trépos ; 1997³⁸), tout en libérant les cadres dirigeants de toute contrainte intérieure de l'entreprise.

Enfin, ces dispositifs sont opérationnels, car la cognition est située et ancrée dans l'action. Pour que ces dispositifs aient une efficacité opérationnelle et qu'ils soient réellement utilisés, ils doivent se construire à partir de l'analyse du travail réalisé. C'est pour cela qu'ils sont ancrés dans une démarche de repérage des pratiques et de leur formalisation écrite. C'est vraiment ce passage à l'écriture des procédures, qui constitue le cœur des dispositifs. Celui qui écrit et celui qui pratique négocient fortement les éléments de cette procédure. « Car l'écriture n'est pas un simple enregistrement phonographique de la parole, dans des conditions sociales et technologiques qui peuvent varier, l'écriture favorise des formes spéciales d'activité linguistique et développe certaines manières de poser et résoudre les problèmes : la liste, la formule et le tableau jouent à cet égard un rôle décisif »³⁹. Il faut comprendre que ce passage à l'écriture est un acte qui permet la domestication de savoirs tacites, non visibles. L'écriture est un véritable révélateur des savoirs en acte qui sont autant des modes de résolution de problèmes.

Le cas du reformatage de l'acheminement des paquets et colis par la démarche ISO 9002 / 2000 va maintenant nous permettre d'analyser dans quelle mesure l'opérationnalité est affectée par la diffusion de nouvelles prescriptions supposant de nouveaux modes d'appréhension des objets.

³⁸ TREPOS J.Y. « Sur une sociologie de la mesure » in *Utinam* n°23, 1997 et TREPOS J.Y., *Sociologie de l'expertise*, Que sais je ?, 1997.

³⁹ GOODY J., *La raison graphique, la domestication de la pensée sauvage*, Les éditions de Minuit, Paris, 1997.

La Poste a amorcé dans toutes les unités qui participent à la circulation du flux du courrier la mise en place de méthodes permettant de réduire les dysfonctionnements. Ces méthodes sont inspirées directement des processus qualité ou adaptées par le service du contrôle général visent à réduire les défauts mais surtout à réintégrer une vague de contrôle abandonnée depuis le tournant commercial dans les unités de La Poste. La qualité de l'acheminement, telle qu'elle se développait auparavant, était basée sur une équation du type qualité = délai. Cette équation, dont l'opérationnalisation correspondait déjà à l'une des prescriptions ISO, ne prenait donc pas en compte les prescriptions relatives à la qualité du produit, au respect de son intégrité tout au long du processus d'acheminement. Lorsque les objets (lettres, paquet) sont transportés d'un lieu à l'autre, d'un service à l'autre, ils changent de statut : de biens précieux ils deviennent les éléments d'un flux continu et peuvent alors être assimilés à n'importe quelle particule dans une dynamique des fluides, puis revenir à un autre état, plus distinct, plus solide, plus individualisé.

L'objectif de l'enquête conduite en 2001-2002 était d'observer la mise en place de la démarche de certification, mais surtout de mesurer les impacts de cette dernière sur l'organisation. Ce que cette enquête a fait ressortir, c'est d'abord qu'il existait au sein de La Poste des lieux où l'on suivait à la trace des opérations et des lieux aussi dans lesquels les fautes et erreurs étaient comptées et leurs sources identifiées. Ainsi, il y avait déjà des dispositifs de jugement à La Poste, mais ils se présentaient davantage comme des solutions adaptées à une niche écologique, à l'initiative d'une personne isolée ou d'un responsable qui les imposaient à ses subordonnées. L'organisation de La Poste se vivait comme un corps vivant, et les résultats de recherche soulignaient l'importance des relations informelles et des débordements dans la solution quotidienne des énigmes survenues dans différents secteurs d'activité. Ils confirmaient l'existence d'indices d'un apprentissage organisationnel clandestin, tacite ou muet, que des règles autrefois trop scrupuleusement respectées cherchaient à contrer en élevant considérablement les coûts de production et en empêchant la souplesse des réajustements locaux et des coopérations spontanées.

Dès lors, l'enquête faisait ressortir que la réforme de La Poste, qui a voulu assouplir cette structure à proprement parler bureaucratique, s'est faite sans introduire des dispositifs de jugement appropriés. Par ailleurs, nous avons aussi observé que la qualité de service était seulement intériorisée par la plupart des agents comme la conformation au juste à temps, c'est à dire aux impératifs de délai. Si donc on introduisait de façon rigide une procédure de certification ISO 9.000, il y avait de grandes chances que l'on obtienne une élévation des coûts de transaction sans pour autant satisfaire davantage le client, remettant l'ensemble du corps ou ses éléments les plus anciens et les plus déconcertés par les retombées de la nouvelle politique dans les rails des anciennes habitudes et suscitant chez les plus nouveaux des réactions d'incompréhensions ou de résistances.

La hiérarchie qui impulsait la démarche qualité à La Poste avait une vision très technicienne et très hiérarchique de cette démarche. Le point d'entrée, au sens où l'entend Barbier, était celui de la résolution des problèmes de spoliation⁴⁰ de colis. Les managers pensaient que c'était le fait de vols d'agents contractuels. L'enquête menée par le laboratoire Printemps a consisté à suivre les objets, et a au contraire permis de faire ressortir que les concepteurs des machines de tri n'avaient pas imaginé qu'il puisse y avoir des défauts de rebuts dans la circulation du colis. Ils avaient pensé leur machine en termes industriels. Ils n'avaient pas imaginé que cette machine puisse produire des rebuts, c'est-à-dire abîmer des colis. Le suivi des objets, entre le moment où des agents vident des

⁴⁰ Il y a spoliation à partir du moment où il y a réclamation de la part d'un client qui estime qu'il devait recevoir un colis et qu'il ne l'a pas reçu.

chariots, mettent les colis sur des toboggans, où des pilotes flashent les colis et où ils sont vidés sur des plateaux tournants, et celui où ils repartent dans des wagons, puis dans des camions, faisait au contraire ressortir qu'ils font six chutes de six mètres entre le moment où ils sont postés et le moment où ils arrivent à destination. Or la plupart des objets abîmés sont spoliés. Il y avait donc des écarts très importants entre les modes d'appréhension des problèmes de spoliation par les managers et les situations de travail réels. Même si ces managers n'avaient pas introduit des formes de comptage qui permettaient la maîtrise des actions dans les zones de risque, le vecteur de la résolution des problèmes était celui de la mise en place de la certification ISO 9000, de la mise en place de systèmes de contrôle, de l'introduction d'outils de gestion permettant d'encadrer et de maîtriser des processus.

Dans une organisation aussi vaste que La Poste, où le système de décision est décentralisé, on pouvait s'attendre à des aménagements locaux, singuliers, dépendant d'une situation ou d'un responsable. Or, que ces outils s'imposent de façon standardisée ou de façon adaptée, ils pouvaient créer à leur tour des zones de double imposition, des zones de malentendu, des phénomènes d'empilement qui ne peuvent être détectés que lorsque l'on suit dans le détail l'introduction de ces outils. Ces phénomènes ne sont en effet ressentis qu'au niveau du dernier destinataire, de l'exécutant final, de celui qui doit remplir sa fiche d'auto-évaluation, son bordereau de commandes, etc. Ainsi, si l'on veut porter un diagnostic précis sur l'opérationnalité de ces différents outils de réduction de risque et de stabilisation des bons procédés, locaux ou imposés par les directions, il faut enquêter sur des situations locales contrastées. Le travail sur deux centres de tri, et le suivi de l'acheminement des objets à partir de ces centres a fait ressortir des analyses intéressantes.

Dans les deux centres, la participation à la démarche qualité était diffuse. En effet, certains s'impliquaient très fortement mais la majorité des agents avaient une participation mineure dans le processus. Le personnel n'a pas été très moteur dans le processus de construction de la démarche de certification. Les agents n'ont pas l'impression d'avoir été les éléments de base de la démarche, certains auraient aimé y participer plus. Au CTC A, l'interprétation des agents qui ont participé à une réunion de la démarche est que les décisions avaient été préparées et que leurs suggestions n'étaient pas prises en compte. Pour les hiérarchiques opérationnels, au contraire, leur participation correspondait à de très nombreuses réunions et à la rédaction de procédures qu'ils disaient ne pas toujours pouvoir suivre en raison des dégradations (machines, restes⁴¹). Les fonctionnels avaient participé au comité de pilotage, certains disent avoir rédigé quasiment l'ensemble des procédures ou des modes opératoires du centre. Le seul point d'unanimité des opinions à travers les niveaux de responsabilité des deux centres portait sur les apports de la signalétique. La signalétique était perçue comme le premier avantage de la certification. Cette évolution était reconnue par l'ensemble du personnel. Elle avait non seulement permis une clarification de l'information mais aussi, elle avait permis de mieux organiser les espaces de travail. De plus, elle permettait la capitalisation des organisations de chantier par le passage à l'écrit, ce qui est indispensable dans la perspective d'une réorganisation du centre ou d'une délocalisation ou pour les phases d'amélioration continue de la qualité.

L'enquête a analysé attentivement les définitions développées par les agents et les cadres intermédiaires, en utilisant des méthodes linguistiques de classement automatique des termes répartis autour des mots-pivots de qualité, certification, norme, ISO. Elle a fait ressortir une typologie correspondant à trois définitions de la qualité. La première définition est davantage centrée sur l'exigence des délais, la deuxième sur la réalisation d'objectifs et la troisième sur la satisfaction du client. Nous proposons de les présenter de

⁴¹ Dans le cadre du traitement du courrier, les restes correspondent à la partie de la production qui n'a pas pu être traitée dans les délais au type de produit. Ils sont soit traités manuellement ou différés pour être acheminé lors de la vacation suivante.

façon séparée car les définitions que les agents donnent de chaque terme ne comprennent pas les mêmes contenus et du coup orientent le travail différemment selon les acteurs concernés.

La première définition est : "Faire du bon travail avec un minimum d'agents et dans les délais.", dans les discours cela veut dire spécifiquement : "Gagner du temps et des minutes", "Faire mieux avec moins", "Améliorer le rendement", "Traiter plus de flux dans des conditions optimales" et "Adapter les moyens humains aux machines".

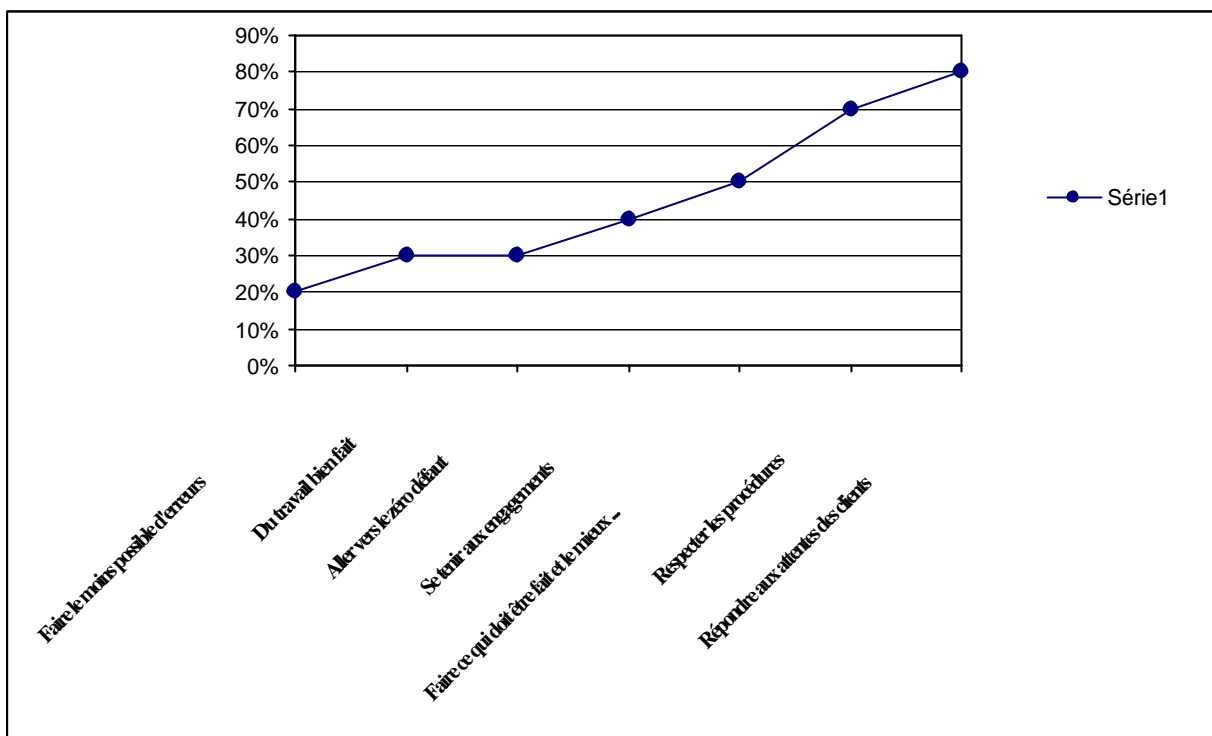
La deuxième définition est : "Se donner des objectifs et les atteindre." Soit dans les discours : "Avoir des obligations de résultats", "Zéro défaut", "Zéro restes", "Réaliser des obligations contractuelles dans les délais" et "Suivre et garantir le produit".

La troisième définition est : "Satisfaire le client, le personnel et La Poste". Les personnes qui pensent que la qualité est centrée sur une satisfaction du client se sentent concernées par l'impact que pourraient avoir les effets de la concurrence sur la production courrier. Pour une partie du personnel, il semble que le cheminement vers la qualité permettra de survivre face au déploiement de services concurrentiels. Si on décline les items relatifs à cette troisième définition, on peut lire : "Faire de mon mieux", "Faire ce qu'on a à faire", "Faire son travail le mieux possible pour pouvoir le démultiplier" et "Apporter au client le produit qu'il attend". Dans le cadre des définitions utilisées par les agents (hiérarchiques ou non), les définitions les plus présentes tournent autour de l'idée de : répondre aux attentes des clients et respecter les procédures. Ceci mettait en valeur le fait que les Centres de Tri entraient dans une culture de la qualité dont les principales forces étaient la prise en compte permanente du client et la systématisation des processus, donc la stabilité des procédures.

On constate néanmoins des confusions dans l'appréhension de la certification. En effet, dans le cadre de la démarche, des objectifs sont assignés aux équipes et aux unités. Or, ces objectifs sont associés aux moyens octroyés pour les évaluer. Ainsi, on observe une fusion entre objectifs prioritaires (délai, bon acheminement du courrier, préservation de l'emballage ...) et moyens de mise en œuvre (méthodes, ISO, procédures...). Les nouveaux agents, titulaires ou non, utilisent l'expression «être ou ne pas être ISO» avec une certaine ironie comme les plus anciens utilisent l'expression «être ou ne pas être au pair» pour exprimer l'accomplissement du bon travail. La réalisation d'entretiens a permis de comprendre que les agents ne savaient pas définir en quoi consiste la certification et la norme ISO 9002. L'enseignement qu'ils ont tiré de cette expérience est qu'ISO est un objectif et non une méthode de travail.

Graphique n°1 extrait du dictionnaire de la qualité.

Les définitions les plus présentes dans les discours des agents opérationnels,

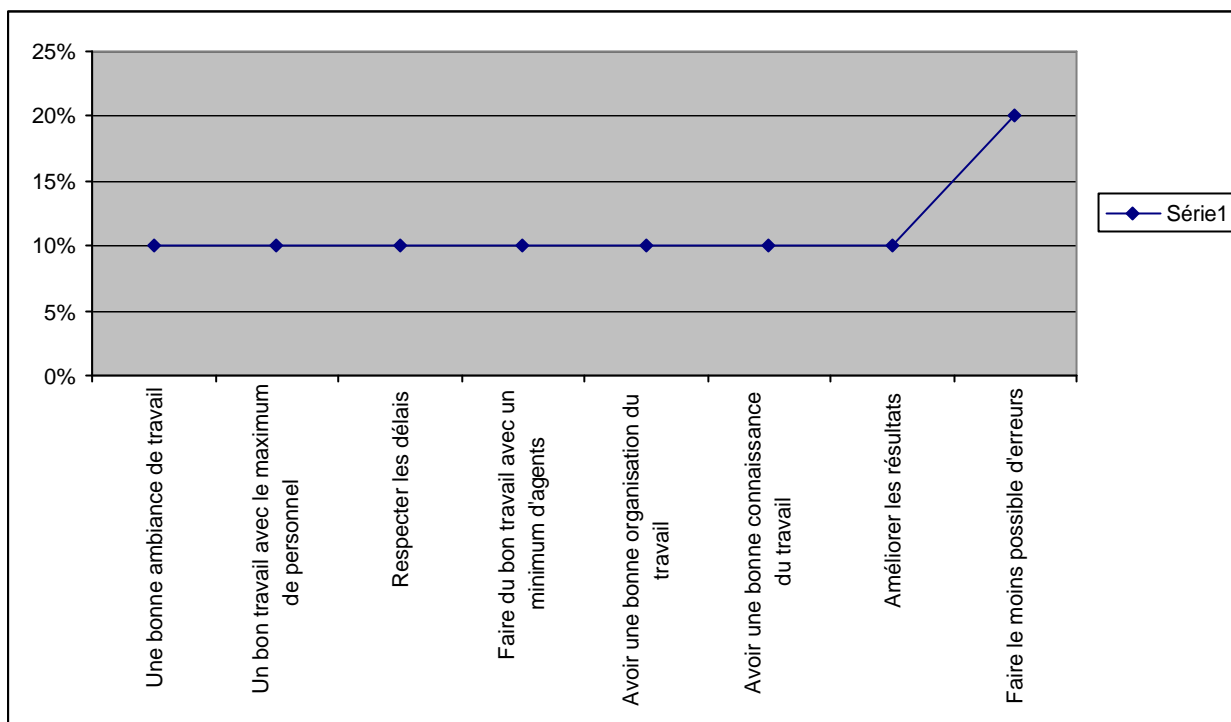


hiérarchiques opérationnels et fonctionnels.

Légende : 80% des définitions les plus présentes parmi les définitions de la qualité correspondent à l'item : "répondre aux attentes des clients".

Graphique n°2 extrait du dictionnaire de la qualité

Les définitions les moins présentes dans les discours des agents opérationnels, hiérarchiques opérationnels et fonctionnels.



Légende : 10% des définitions les moins présentes parmi les définitions de la qualité correspondent à l'item : "Une bonne ambiance de travail" ou "respecter les délais".

La norme ISO 9002/2000 s'est donc développée dans les centres de tri de La Poste comme un outil de management, elle a permis essentiellement à l'équipe dirigeante de réorganiser les centres de tri de façon plus rationnelle. Comme les y oblige la prescription, les directeurs de centres ont traduit la démarche dans le cadre d'un discours managérial, ce qui leur a permis de mettre à plat l'organisation du site, accroître sa mécanisation et modifier les modes anciens de travail. Les centres de tri mènent des projets parallèles de modernisation où la mécanisation, la réorganisation des brigades, l'adaptation du temps de travail aux nouvelles machines, le développement de nouvelles formes d'emploi plus flexibles, le passage d'une organisation manuelle à une organisation automatisée se succèdent ou se combinent. La certification peut alors être l'opportunité de mener à bien ces transformations par le biais d'une participation collective.

Dans le cadre de la démarche ISO 9000/2000 et dans les étapes qui consistent à connaître le travail et à croire aux nouvelles formes de travail co-construites, la direction des sites a saisi l'opportunité de créer des outils pédagogiques permettant de diffuser de nouveaux modes opératoires et surtout, comme le veulent les nouvelles normes, elle a formé des auditeurs, qui servent de relais de la politique de la direction auprès du personnel, et de canal autorisé qui font remonter vers cette direction les défauts perçus à la base et les suggestions pour les pallier ou les effacer.

Cette utilisation de la démarche de certification a permis aux centres de tri de renforcer leur organisation mais aussi de renforcer l'autonomie du site. En effet la certification a

François Xavier Dudouet (LASP), Delphine Mercier (LEST), Antoine Vion (LEST)

incité à la clarification des tâches en interne, ce « dépoussiérage » permet non seulement au centre de clarifier son organisation mais aussi de renforcer son pouvoir dans le réseau⁴². La certification joue un rôle d'amélioration de l'image extérieure du site, ceci implique la consolidation d'une position légitime, le site se voit dans la possibilité de définir ses besoins par rapport au réseau. La démarche de certification permet le passage à l'écrit, elle permet alors de comprendre "ce qui fait que les choses se font" (Strauss, 1996). Mais ce référentiel décrit le travail du point de vue de ceux qui sont chargés de le superviser : les procédures écrites et les normes prescrites y prévalent sur le travail réel, au point où certains hiérarchiques se mettent à croire que la disquette qui contient le manuel qualité de leur département équivaut au "système qualité"⁴³ réel. Par contre, la mise en œuvre des normes ISO, parce qu'elle ne laisse pas d'avoir des effets internes pour l'entreprise qui la mène, rouvre le vaste chantier de l'explicitation et de la mise en forme des pratiques.

La démarche conduisant à la certification suppose que, dans un premier temps, les hiérarchiques opérationnels soient formés au maniement des actions qualité. A leur tour ils doivent décliner ce qu'ils ont appris en actes de formation sur le terrain. Or les agents ne vivent pas les moments d'information sur poste comme des actes de formation. Même la signalétique qui est un support informatif clair, elle ne remplace pas l'acte pédagogique rattaché à la culture scolaire des agents. La formation démultipliée n'a pas l'impact souhaité auprès des agents parce que ceux-ci la perçoivent comme un simple moment d'information. En effet, cette forme de formation est doublement illégitime aux yeux des agents : d'une part comme elle ne revêt pas les apparences de la formation : salle réservée à ce propos avec tableau, rétroprojecteur, horaires, rituel pédagogique, présentation de chacun, création d'un groupe d'apprentis face à quelqu'un qui dispense le savoir, la différence entre message important et message anodin ne peut pas se faire. Comme on transmet dans une forme qui n'est pas scolaire, on laisse à chacun le soin de faire le tri dans les messages, ce qui ne correspond pas à la définition endogène que beaucoup de personnes (et en particulier ceux qui n'ont pas une formation scolaire poussée) se font de la situation pédagogique ; d'autre part c'est que bon nombre d'agents n'ont pas d'information sur la structure des outils qu'ils utilisent, ils n'en connaissent qu'une utilisation, n'ont pas les moyens de comprendre la logique sous-tendue à l'outil. Par exemple pour les points Magistère dans le site on leur dit à la demande : "t'appuies là, là et là", mais personne ne leur explique la logique de l'outil. Ils ont donc une vision complètement lacunaire des outils présents dans le site.

Au terme de cette première étude de cas, qui en appelle d'autres, on mesure mieux les liens entre les prescriptions et leur mise à l'épreuve dans la relation de prescription. En ce qui concerne la normalisation de la qualité, le sens même que les agents donnent au terme qualité est variable : la première définition est davantage centrée sur l'exigence des délais, la deuxième sur la réalisation d'objectifs et la troisième sur la satisfaction du client. Mais la recherche a dévoilé un aspect mal connu, c'est l'importance de la « culture scolaire » qui se traduit de deux manières concomitantes. D'abord elle se traduit par une difficulté sémantique à accepter les termes de faute, défaut, dysfonction autrement que comme la mise en cause de soi, une marque infamante projetée sur la personne qui, la plupart du temps, n'est jamais que le témoin d'un défaut systémique. Cette culture scolaire s'oppose ainsi à la culture de sûreté de fonctionnement pour qui repérer un défaut est une source précieuse d'information en vue d'en corriger les causes (et les causes des causes) d'apparition. Mais elle se traduit aussi par une difficulté morphologique à accepter un mode de formation sous forme de déclinaison d'explications et de consignes. Pour les

⁴² Quand nous utiliserons le mot "réseau" ce sera pour décrire l'addition des différentes unités permettant l'acheminement du courrier. (délégations, directions départementale, bureaux de poste, nœud routier...).

⁴³ Le système qualité est l'ensemble des moyens développés dans l'organisation donnant lieu à une documentation. Il contient les procédures, les moyens mis en œuvre pour l'atteinte de la qualité, ainsi que la délimitation des responsabilités.

agents, l'acte pédagogique a une scène, un scénario, un rituel et des contenus qui doivent être respectés, sinon il ne s'agit pas de formation : on ne distingue pas l'important et le banal, ce qu'il faut retenir, noter, relire, et ce qu'il faut s'empresse d'oublier.

C'est donc à travers ce type de monographies d'entreprise que les enjeux de comparaison nous semblent résider, tout autant sinon plus qu'au niveau des agences nationales de normalisation. Ceci devrait permettre d'introduire des variables importantes relatives au mode de gestion et de formation des personnels et aux types de situations de travail dans la comparaison des espaces nationaux de régulation.

CONCLUSION : LA NORMALISATION ET LA CERTIFICATION ISO : UNE POLITIQUE PUBLIQUE INTERNATIONALE ?

Si l'on veut pouvoir tenir de bout en bout l'analyse des politiques internationales de normalisation et de leurs effets, pour aller un peu au-delà d'une analyse des politiques publiques en termes d'idées ou d'instruments, on mesure à quel point la chaîne est longue et appelle des collaborations nationales et internationales, tout autant que des comparaisons entre les objets appréhendés par ces politiques. Quel peut être l'effet de ce genre de travail sociologique sur des analyses de relations internationales en termes de politiques publiques ?

Envisager l'existence de politiques publiques internationales n'est pas chose évidente en soi, si ce n'est dans le champ désormais stabilisé des analyses de politique étrangère, qui, bien qu'elles aient à intégrer une multitude d'acteurs⁴⁴, peuvent se justifier par la monopolisation durable par les Etats d'un certain nombre de prérogatives juridiques. Ces prérogatives permettent d'entretenir conceptuellement la séparation entre un ordre politique interne et un ordre de relations extérieures, dont la tangibilité est beaucoup moins nette dans d'autres sphères d'activités.

Pour étudier ces autres sphères, les études internationales restent, dans l'ensemble, marquées par une vision fragmentée de la scène internationale, où les politiques de régulation à l'échelle mondiale seraient encore à faire. Certains auteurs, anglo-saxons pour la plupart, tentent, à la suite de Stephen Krasner, d'aborder cet enjeu à partir du concept des régimes internationaux.⁴⁵ Toutefois, ces approches ratent la plupart du temps leur objectif pour deux raisons majeures. D'une part, elles ont tendance à s'intéresser à des objets relativement nouveaux (l'environnement par exemple) qui, s'ils sont en plein devenir, n'ont pas atteint le degré d'harmonisation et d'homogénéité que l'on pourrait attendre d'une politique publique ; d'autre part, l'approche est, au final, plus prospective que réflexive ; la théorie des régimes, par exemple, étant plus une méthode spéculative sur les conditions optimales de conclusion d'un accord qu'un examen de ce qui se passe. Pour ces raisons, les études sur les régimes internationaux, si elles recherchent des *Global Policies*, ont bien du mal à trouver des exemples probants.

Quand aux analyses des politiques publiques, elles continuent de privilégier, pour beaucoup, le cadre national, abordant la dimension internationale surtout dans un angle de politique comparée. Toutefois, Patrick Hassenteufel et Bruno Palier remarquent un intérêt

⁴⁴ Pour une bonne synthèse de l'évolution des travaux sur la politique étrangère, cf. HUDSON V., « Foreign policy analysis : Actor-specific theory and the ground of international relations », *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1, 1, mars 2005, pp. 1-30.

⁴⁵ KRASNER S., *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983. On verra aussi NAGEL S. S., *Global policy Studies, International Interaction toward Improving Public Policy*, Basingstoke, MacMillan, 1991.

croissant, depuis les années 1990, pour l'étude de l'impact des logiques internationales sur les politiques publiques nationales.⁴⁶ Mais on peut regretter avec eux que ces études, dominées par le paradigme évasif de la globalisation, continuent d'opposer les dimensions externes et internes, maintenant ainsi un cloisonnement qu'il est nécessaire de dépasser. Ces deux auteurs mettent, en effet, l'accent sur les acteurs transnationaux qui participent au processus de transfert des politiques publiques. Soutenu par les organisations internationales, qui tendent à proposer des modèles de politiques publiques, généralement issu d'un cas national particulier, ce processus de transfert ne doit pas être entendu comme des importations *ex nihilo* de pratiques étrangères, mais bien comme une entreprise de ré-appropriation, de traduction dont les acteurs transnationaux seraient autant les médiateurs que les promoteurs.

Le processus d'adoption des normes techniques n'est pas très éloigné de celui des transferts de politiques publiques, dans le sens où une norme peut être issue d'un standard national, voir d'une entreprise, et qu'il engage lui aussi des acteurs transnationaux générateurs de modèles. Il s'en distingue cependant du fait qu'une norme ne peut être retraduite, si ce n'est au sens littéral du terme, sans qu'elle perde son statut de norme. Le transfert de politiques publiques peut intervenir comme une forme d'harmonisation « par le bas », tandis que la réglementation internationale ou les normes techniques internationales agiraient alors plutôt « par le haut ». Si on accepte que les reformatages ont une certaine force et qu'ils ont tendance à être suivis, on peut alors envisager les politiques de normalisation comme des politiques publiques internationales. Dans leur cadre traditionnel, c'est-à-dire national, les politiques publiques peuvent être entendues comme un programme d'action engagé par les autorités publiques. Toutefois, de nombreux travaux ont ces dernières années remis en question le monopole des autorités publiques dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques, notamment en rapport avec le développement des organismes de régulation dits indépendants, desquels on pourrait rapprocher les agences de standardisation.⁴⁷ Ce rapprochement de la normalisation technique avec l'action publique paraît d'ailleurs de plus en plus pertinent.⁴⁸ Si l'action publique ne doit pas être envisagée du seul point de vue des autorités publiques, on pourra essayer de les caractériser, à la suite de Patrick Hassenteufel, comme un programme d'action qui poursuit des objectifs définis, qui a recours à des instruments diversifiés et qui s'adresse à un public déterminé.

Le seul critère distinctif qui semble rester, au final, pour définir l'autorité publique, est l'usage qu'elle fait, directement ou indirectement, des ressources que lui offrent la contrainte fiscale et le monopole de la violence physique légitime. C'est là un argument classiquement weberien. La question est donc, avant d'entreprendre des grandes généralisations sur les modes de régulation⁴⁹, d'étudier empiriquement si, et quand, ce type de ressources constitue un point d'appui à la monopolisation des formats par les autorités politiques (hypothèse d'une politique de réglementation des produits) ou à la démonopolisation des formats monopolisés par des entreprises (hypothèse d'une politique de libéralisation de la concurrence), et de comprendre que ces deux démarches polairement opposées ne peuvent être simultanément justifiées que par un argument politique « tous terrains », celui de la protection du consommateur.

⁴⁶ HASSENTEUFEL P. ; PALIER P., « Le social sans frontières ? vers une analyse transnationaliste de la protection sociale » in *Lien social et Politiques*, N°45, 2001.

⁴⁷ RHODES R., « The New Governance : Governing without government » in *Political Studies*, Vol 44, 1996.

⁴⁸ BORRAZ O., Op. Cit.

⁴⁹ Ce type de généralisation spéculative nous semble être assez bien exemplifié par l'article d'Antonio Caffaggi « Régulation publique, régulation privée et régulation autonome », Revue française d'Administration publique ou PMP ?

L'« économie de marché » s'appuie donc nécessairement sur des arbitrages politiques compris au sens large du terme, dans lesquels l'autorité publique est un acteur parmi les autres. Il s'en suit que la qualité des produits n'est plus s'il ne l'a jamais été l'apanage des agents traditionnels de l'Etat (politiques et fonctionnaires) et qu'il n'est plus possible d'approcher cet objet avec la boîte à outils traditionnelle de l'analyse des politiques publiques. Il nous faut donc accepter un postulat, en un sens, post-weberien, des « politiques publiques de normalisation » qui seraient le fait de réseaux d'acteurs aux appartenances institutionnelles hétérogènes, mais homogènes dans leur capacité à produire et diffuser les normes et considérer les autorités publiques comme une ressource d'arbitrage et de sanction parmi d'autres dans la production de biens et de services et l'organisation de la compétition économique.

Il faut en tout cas bien voir que ces activités ne sont pas sans conséquences sur l'appréhension des objets et les opérations quotidiennes de centaines de millions de travailleurs⁵⁰, et que, sur ce point, la distinction entre un ordre politique interne et des relations extérieures n'a plus vraiment beaucoup de sens.

⁵⁰ Sous des formes et à des degrés extrêmement divers d'une unité de travail à l'autre, pour ce qui concerne les normes de qualité, comme nous venons de le voir, mais cela n'est pas le cas pour toutes les opérations suivant des prescriptions ISO. C'est bien l'enjeu des enquêtes de terrain que de faire ressortir les contrastes.

BIBLIOGRAPHIE

- Adams M. (1996) "Norms, Standards, Rights", *European Journal of Political Economy*, 12, 363-375
- Baudry B. (1994), "Confiance et relation d'emploi ou de sous-traitance", *Sociologie du travail*, Vol.36, N°1/94, pp.43-61.
- Besen S.M. and J. Farrell (1994) "Choosing How to Compete: Strategies and Tactics in Standardization", *Journal of Economic Perspectives* 8(2), 117-131
- Blankart C. B. and G. Knieps (1993) "State and Standards", *Public Choice*, 77, 39-52
- Brousseau E. (1994) "EDI and Inter-Firm Relationships: Toward a Standardization of Coordination Processes?," *Information Economics and Policy*, 6, 319-347
- Brunnson N., Jacobson B. et al. (2000) *A World of Standards*, Oxford, Oxford University Press.
- Cargill C.F. (1995) A five-segment model of standardization, in B. Kahin and J. Abbate (eds.) *Standards Policy for Information Infrastructure*, Cambridge: MIT Press
- Choi J. P. (1996) "Standardization and Experimentation: Ex Ante Vs. Ex Post Standardization," *European Journal of Political Economy*, 12, 273-290
- Elster J. (1989), "Social norms and Economic Theory," *Journal of Economic Perspectives*, 3, 99-117
- Eymard-Duvernay F. (1989), "Conventions de qualité et formes de coordination", *Revue Economique*, vol.40, n°2, mars 1989, pp. 329-359.
- Eymard-Duvernay F. et Favereau O. (1990), "Marchés internes, modèles d'entreprises et conventions de qualité : matériaux pour une formalisation non standard du marché des biens", Communication aux VIIe journées de micro-économie appliquée, Université du Québec, Montréal.
- Foray D. (1995) "Coalitions and committees: How users get involved in information technology standards", in R. W. Hawkins, R. Mansell, and J. Skea (eds.), *Standards, Innovation and Competitiveness: The Politics and Economics of Standards in Natural and Technical Environments*, Cheltenham: Edward Elgar
- ISO (1982) *Benefits of Standardization*, International Organization for Standardization, Geneva.
- Jakobs K. (1997) "Users and Standardization: Worlds Apart? The Example of Electronic Mail", in *Building the Future with Standardization: Proceedings of the Interdisciplinary Workshop for Standardization Research*, University of the Federal Armed Forces, Hamburg
- Jakobs K., R. Procter and R. Williams (1996) "Users and standardization: Worlds apart? The example of electronic mail", *StandardView* 4(4), 183-191.
- Jones P. and J. Hudson (1996) "Standardization and the Costs of Assessing Quality", *European Journal of Political Economy*, 12(2), 355-361
- Kahin B. and J. Abbate (eds. 1995) *Standards Policy for Information Infrastructure*, Cambridge: MIT Press

Kleinemeyer J. (1995) "Standardisation as a Tool for Strategic Management" in W. Hesser (ed.) *From Company Standardisation to European Standardization*, Hamburg: Universität der Bundeswehr

Laky T. (1994), *Small Enterprises Benefitting from Start Credit*, HFEP, Budapest, 71 p.

Latour B. (1991) "Technology is society made durable", in J. Law (ed.) *A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination*, London: Routledge

Matutes C. and P. Regibeau (1996) "A Selective Review of the Economics of Standardization: Entry Deterrence, Technological Progress and International Competition" *European Journal of Political Economy*, 12: 183-209

Mercier D. (1997), *Les capitaux hirondelles – les transformations de l'industrie maquiladora du Nord du Mexique, la circulation des hommes et des techniques*, thèse de Doctorat, Université Paris X.

Mispelblom Beyer F. (1999), "Langages au travail et normes d'assurance qualité", *Sociologie du travail* Juillet – Septembre, N°3 Vol. 41.

Moisdon J.C., (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion*, Seli Arslan.

OECD (1991) *Information Technology Standards: The Economic Dimension* Information Computer and Communications Policy Report 25; Paris: OECD

Pelkmans J. (1987) "The New Approach to Technical Harmonization and Standardization," *Journal of Common Market Studies*, 25(3), 249-269

Pingeot A. (1994), *Aide économique à l'Europe de l'est et Union Européenne : une expérimentation du programme PHARE en Hongrie*, DEA de Sciences Politiques, Université de Montpellier 1, 58 p.

Potié C. (1995), "Qualité totale et certification des ressources humaines", *Qualité* n°65, Janvier-Février 1995, pp. 10-18.

Salter L (1988) *Mandated Science: Science and Scientists in the Making of Standards*, Dordrecht: Kluwer

Tamm Hallström K. (1996) "The production of management standards", *Revue d'Economie Industrielle*, no 75, 1er trimestre 1996.

Tamm Hallström K. (2001) "In Quest of Authority and Power: Standardization Organizations at Work" Paper presented at the Scancor Workshop "Transnational regulation and the transformation of states", 22-23 June 2001, Stanford University, California, USA.

Tamm Hallström K. (2004) *Organizing International Standardization – ISO and the IASC in Quest of Authority* Cheltenham, United Kingdom

Terssac de G., (1999), "Comment l'écrit travaille l'organisation : le cas des normes ISO 9000", *Revue de Sociologie Française*.

Tripier P. (1997), "Les Dispositifs de Gestion et leurs experts", *lettre du Printemps* N°1.